みやぎ県民センター　ニュースレター

旧南三陸町防災庁舎
（南三陸町　21 年 10 月）

79 号
2022 年 3 月 26 日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター
〒980-0804　仙台市青葉区大町２丁目５-10-305　TEL022-399-6907　fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/　E-mail：miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

１ページ：復興公営住宅家賃減免問題
2~7 ページ：転機むかえる南三陸のまちづくり
8 ページ：未だ住宅未修繕９千棟

仙台市との懇談（2 月 9 日）

シンポ「被災地農業の現状と課題」開催

３月５日、40 名の参加で開催。震災から 11 年、農業復興の現在地を議論しました。

仙台市の復興公営住宅家賃減免
11 年目以降　市営住宅減免制度に一本化

この間５年目までの家賃で据え置かれてきた仙台市の復興公営住宅家賃減免措置。管理開始 11 年目以降の家賃減免制度をどうするか入居被災者が注目していましたが、このほど仙台市は一般市営住宅の家賃減免制度に統合する方針を明らかにしました。

仙台市都市整備局は、復興公営住宅の家賃減免制度について、管理開始 11 年目以降の家賃減免は一般の市営住宅の家賃減免制度を適用することに決定しました。「住みよい復興公営住宅を考える住民の会」世話人会では、急遽２月９日に住宅政策部長、市営住宅管理課長と懇談しました。

管理開始１１年目以降の復興公営住宅から順次適用

復興公営住宅の家賃減免制度は、管理開始以降６年目から段階的に通常家賃に引き上げる制度でしたが、仙台市は管理開始 6 年目から 10 年目についても同等の水準となるよう独自に減免対応を行ってきました。

11 年目以降の家賃減免制度について、2023 年度に最初に管理開始 11 年目を迎える北六市営住宅より、順次一般の市営住宅の家賃減免制度を適用することになりました。そのため家賃が上がる世帯が最大７００世帯ほど見込まれますが、その世帯には５年間で段階的に引き上げる激変緩和措置を実施されます。なお、一般の市営住宅家賃減免制度で実施されている１００％減免も、引き続き維持することになりました。「住民の会」世話人会は、市営住宅管理課に「入居者が安心して住み続けることができる復興公営住宅家賃制度を求める要望書」を要望し、昨年 2 月と 10 月に懇談していました。

今年５月頃より、入居者への住民説明会を開催予定

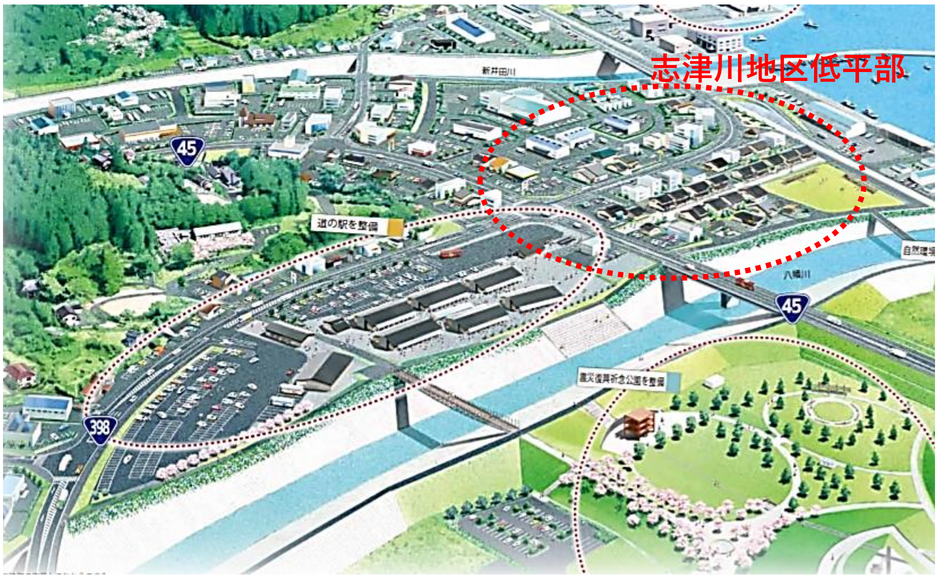
仙台市では、復興公営住宅入居者に対して今年５月以降、順次説明会を開催し、制度内容の説明を実施する予定にしています。

事前に「住民の会」会員対象の説明会を開催することも可能との回答でしたので、４月に開催します。

復興検証

さんさん商店街は有名になったけど
転機をむかえる南三陸のまちづくり

南三陸町志津川　描かれた未来のまち



出典：「南三陸町の復興とこれからの歩み」2016 年 3 月　南三陸町

震災から 11 年。復興をめぐってハード整備は「一つの区切り」がついたとされ、「心のケア、コミュニティの再生といったソフト事業に力を入れたい（村井知事）」という論調が目立ちます。

防潮堤建設、土地区画整理、防災集団移転（高台移転）、災害公営住宅建設等々、10 年前、各自治体が描いた「10 年後の我が街」は今私たちの目の前にあります。「新たな宮城、新たな東北をつくる。そしてこれこそが 10 年後の日本のモデルだというものを目指す」（村井知事）としたこの「我が街」は、果たして被災者を幸せにしたのでしょうか？南三陸町（特に志津川地区）の現場から考えます。

止まらない人口減少

右表は被災沿岸 15 市町の発災時対比人口増減状況（本年２月対比・人口推計）です。仙台市中心のエリアに比べ、沿岸北部市町の人口減少が大きく、特に女川町、南三陸町の減少が目を引きます。両町とも、7～10 ㍍嵩上げされた商業施設「シーパルピア女川」、「さんさん商店街」を中心とした街づくりがたびたびマスコミ報道され、それらは復興のシンボルとして全国区の観光地ともなっています。

しかし、有名にはなったけれど皮肉にも人口がこれだけ減少を続けて下げ止まっていないのはいったいなぜなのでしょうか？

県内人口　東日本大震災前との人口増減状況

（沿岸15市町）　単位：人

	2022年2月	2011年3月	増減	増減率
仙台市	1,096,222	1,046,737	49,485	104.7%
石巻市	137,485	160,394	▲ 22,909	85.7%
塩釜市	51,578	56,221	▲ 4,643	91.7%
気仙沼市	59,564	73,154	▲ 13,590	81.4%
名取市	78,606	73,603	5,003	106.8%
多賀城市	62,584	62,990	▲ 406	99.4%
岩沼市	43,963	44,160	▲ 197	99.6%
東松島市	38,749	42,840	▲ 4,091	90.5%
亘理町	33,030	34,795	▲ 1,765	94.9%
山元町	11,899	16,608	▲ 4,709	71.6%
松島町	13,085	15,014	▲ 1,929	87.2%
七ヶ浜町	17,849	20,353	▲ 2,504	87.7%
利府町	35,249	34,279	970	102.8%
女川町	6,248	9,932	▲ 3,684	62.9%
南三陸町	11,929	17,378	▲ 5,449	68.6%
宮城県計	2,284,626	2,346,853	▲ 62,227	97.3%

▲は減少を表す。増減率は 11 年 3 月対比

人口統計調査には、5 年に一度の「国勢調査」、「住民基本台帳」、「推計人口」といった種類があります。

国勢調査は、住民登録の有無に関係なく調査年の 10 月 1 日現在の普段住んでいる人すべてを普段住んでいる場所で調査したもので、実際の居住者の状態を反映したものです。

住民基本台帳は、各市町村の住民基本台帳に登録された人の数を集計したものです。

推計人口は国勢調査の確定値を基礎に住民基本台帳に基づく転入・転出・出生・死亡等を加減して毎月 1 日現在の人口を算出するものです。

国勢調査と推計人口は実際の人口に近い数値が算出されますが、住民基本台帳は住民票を移さない限り増減はないので、例えば住民登録を残したまま他の地域へ転出する人が多いと居住の実態と差がでます。被災地ではこのような転出者が多数いました。本稿では特別にこだわりのない限りより実態に近い推計人口を用いています。（南三陸町は住民基本台帳数値を公表しています。）

町の予測を上回る減少　求められた軌道修正

南三陸町は東日本大震災からの復興計画で将来の人口予測を書き込んだ数少ない自治体のひとつでした。2011 年当時、復興計画で想定した人口は 14,555 人（2021 年）でした。しかし、21 年 12 月の人口は 11,988 人と計画比 82.4%で、2,567 人想定より減少してしまいました。

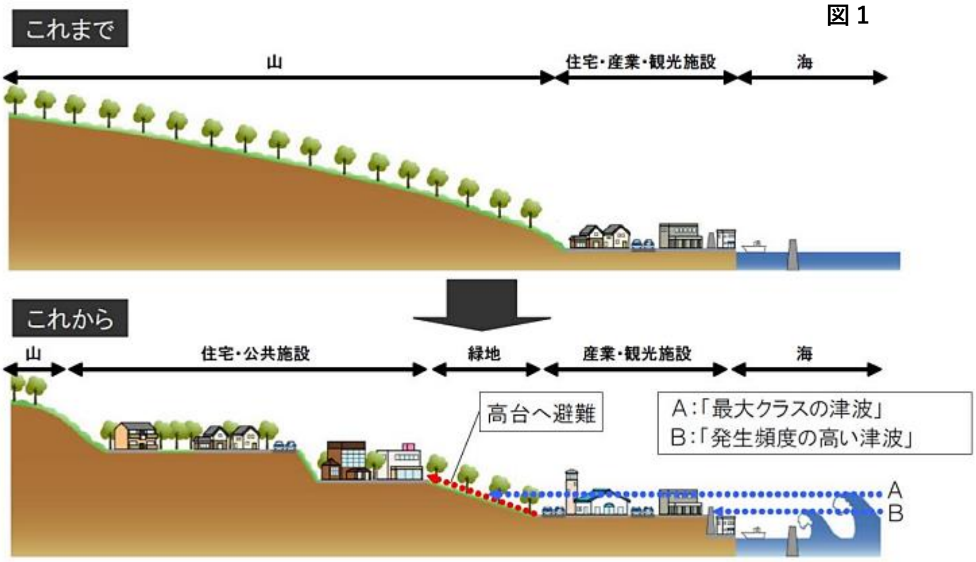
さらに南三陸町は 2016 年に「南三陸町第 2 次総合計画」を作成します。この計画で想定した人口は 11,620 人（2025 年）。25 年まであと 3 年ありますが、現在の人口が 11,929 人（22 年 2 月推計人口）ですから、総合計画の想定も下回る可能性があります。

このように南三陸町の復興計画は人口を重視して計画が立てられましたが、社会インフラや公共施設は人口によりその規模が変わるし、経済規模も変わらざるを得ません。人口規模を無視した投資は過大投資となり、将来に負担を強いることになります。震災復興計画で事業化された復興事業は約 1.5 万人を想定したものでしたから、本来なら人口減少にともない、計画内容が修正されるべきでした。しかし、計画は 7 回の復興計画策定会議が終わったあと、修正されていません（南三陸町 HP）。このことがその後の街づくりに影響を与えることになります。

目指した街づくり

南三陸町の街づくりの基本原則は、「なりわいの場所は様々であっても住まいは高台に（職住分離）」というものです。（図 1 ）

図 1

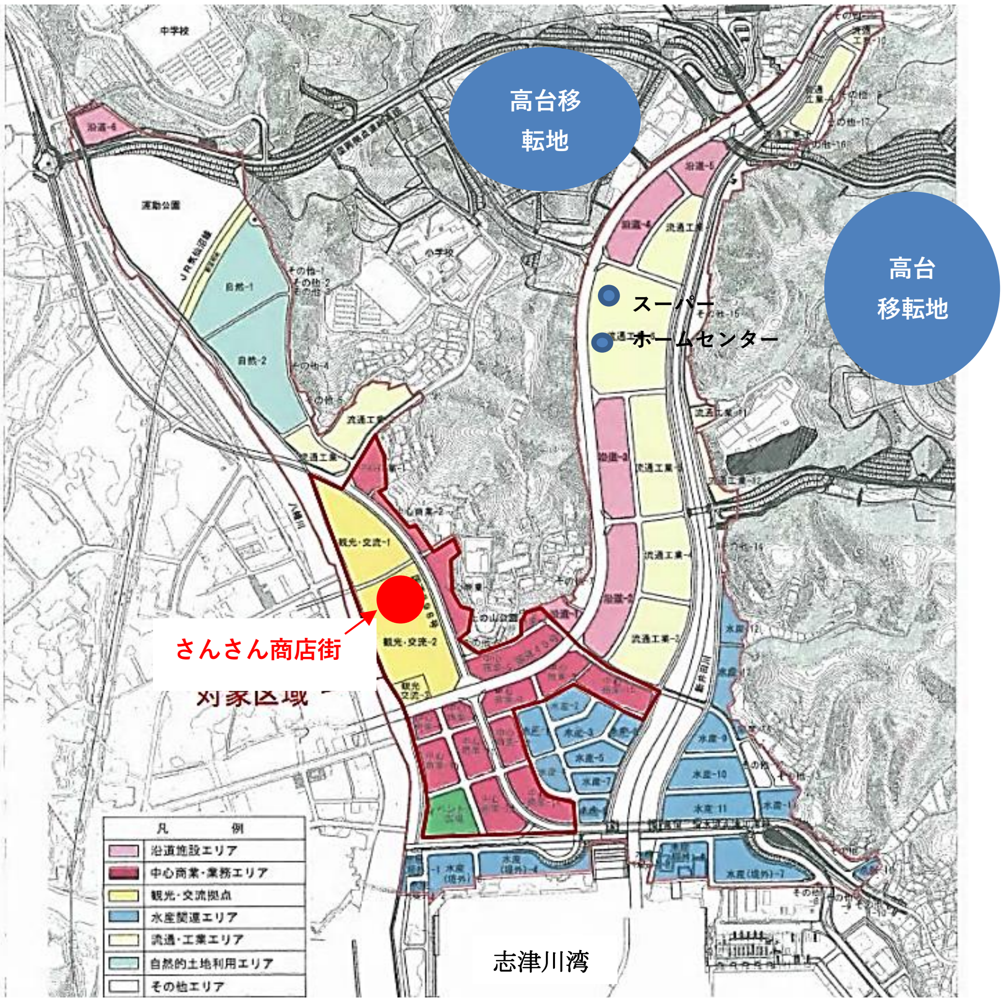


（出典：「南三陸町震災復興計画」）

旧志津川中心部は 10 ㍍嵩上げし、災害危険区域（非居住地）としたうえで土地区画整理をして新たな街をつくる。住居は標高 40～50 ㍍のさらに高台に防災集団移転する。役場・病院等も高台に移転する、というものです。私たちがテレビなどで目にする「さんさん商店街」は 10 ㍍嵩上げされた土地の一部で、次ページの図 2 の色付けされた土地区画整理事業エリアの「観光・交流拠点」に配置されています。志津川地区のまちづくりをみてみましょう。

志津川地区の計画は地区面積約 60ha（甲子園球場 15 個分）、事業費約 76.9 億円、地権者約 300 人の巨大な土地区画整理事業です（UR 都市機構の復興市街地整備事業支援地区概要より）。

図 2　志津川地区被災市街地復興土地区画整理事業



町の計画では上図の赤塗部分は「中心商業・業務エリア」、青塗部分は「水産関連エリア」、また図中央右側には「流通・工業エリア」が計画されています。3 ページで記したように、これらエリアはいずれも災害危険区域に指定されているため、新たに住宅は建設できず、人は住んでいません。高台の住居移転地とこれら土地区画整理事業地は切り離されてしまっています。高台移転地の近くにはスーパーとホームセンターが開店し、普段の暮らしの買い物はこれら施設で利用されており、特に車を持たない高齢者にとっては同じ志津川でもさんさん商店街を含む「中心商業・業務エリア」は遠い存在になっています。

特にさんさん商店街は「観光交流拠点」の重要な施設として位置付けられ、観光客向けのテナント構成になっていることから、「土日は来店者の 80％が観光客」（テナント店主）という状態です。来店者が減る平日は 70％が地元客ということですが、観光客だけでなく、「どう町民が集まれるようにしていくか」、商店街関係者の模索が続けられています。しかし、コロナ禍、三陸沿岸道路の全線開通等を含めた環境変化は街づくりにジワジワと影響を与えています。

南三陸のまちづくりが直面している問題

さんさん商店街
延べ床面積 3,000 ㎡。木造平屋 6 棟に飲食 8 店、生活関連 7 店、鮮魚店 5 店、菓子販売 3 店、理容美容 2 店、葬祭関連 1 店、コンビニ 1 店、産直施設 1 店の２８店で構成される。

ハマーレ歌津
延べ床面積 780 ㎡。木造平屋 2 棟に飲食 2 店、生活関連 5 店、鮮魚店 1 店の 8 店で構成されていたが、昨年 3 月に喫茶店が閉店し、現在は 7 店が営業中。

街中心部の形成が進まない

図 3　高台移転地（東地区）UR 資料

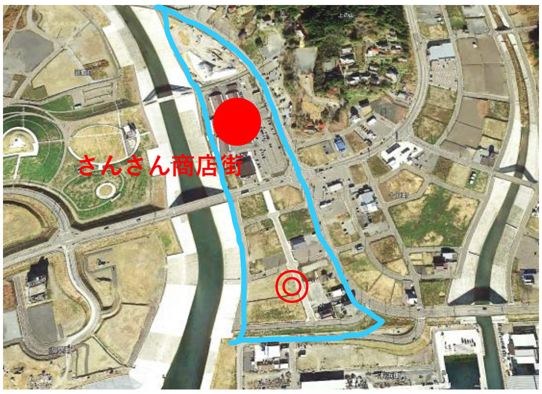


図 4　志津川地区（Google　Earth）

「職住分離」により、居住地が偏在したことにより、街の中心部の形成が進んでいません。右写真は、上が高台移転した居住地です。全町で 782 戸分の区画が整理されました。22 年 2 月時点で 9 団地 50 区画分を一般公募していますから、約 93% の区画が埋まって、整然とした街並みの街になりました。標高が高いため、東日本大震災津波レベルの津波は到達しません。

一方下の写真は志津川中心部の土地区画整理事業地です。2021 年春頃の写真ですが、さんさん商店街以外の土地は空いたままです。南三陸町の「まちなか再生計画」では,青線で囲った部分が観光・交流ゾーン・中心商業エリアとされていますが、ほとんど空いていることがわかります。さんさん商店街の南側（上写真では下側）に一本の通りが海側に抜けています（◎印）。「しおさい通り」です。この通りは「沿岸ゾーン」として観光・交流ゾーンに連続して漁村らしい路地空間を配して、「懐かしい」街並み、つまり昔ながらの漁村の商店街の形成を計画しました。繰り返しになりますが、このエリアは災害危険区域で人は住んでいません。人が住んでいないところに昔ながらの商店街は成り立つはずもありません。10 年経っても商店街が形成されないのはこのエリアが災害危険区域となっていることが最大のネックになっているのです。

もうひとつ大きな問題は、土地区画整理地区では防災集団移転促進事業による宅地買取に伴う町有地と民有地（地権者 300 人程度）がモザイク模様のように混在し、使いやすく整った広さの土地が少ないことです。そのことにより事業者の出店はままなりませんでした。

災害危険区域として新たに住宅建設ができないことになれば、防災集団移転促進事業による住宅用地が町によって買取が行われます。そのままだと多くの空地ができてしまいます。そのような状態で「道路等の復旧を行えば空地がとりのこされたままの活力の乏しい市街地」となってしまわないようにするために土地区画整理事業が実施されたのです（町資料)。しかし、10 年後の街並みは殺伐とした空地が広がり、狙い通りには計画は進みませんでした。

2011 年 12 月の震災復興計画策定会議の際、「町が防集事業で買取った土地の活用方法について検討していく必要がある」と町当局の資料あるように町は移転跡地の利活用検討を注記しています。つまり町は移転跡地の利活用に危機感を持っていたのでした。

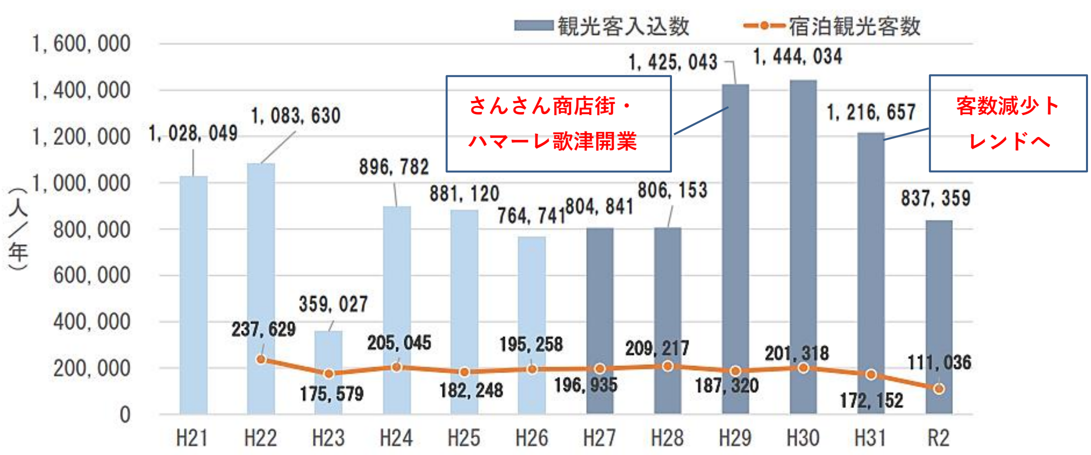
しかし、2017 年 2 月 17 日に朝日新聞のインタビューに佐藤仁町長は次のように答えています。「(記者) 志津川地区の区画整理地は災害危険区域で住宅が建てられず、3 割しか用途が決まらない　(町長)『よくも 3 割も決まったな』と思っている。慌てることはないんじゃないのって思う。さんさん商店街という核ににぎわいがあり、全国発信できれば、おのずと周辺に店を出す人が寄ってきます。2, 3年で結果をもとめなくてもいいんじゃないか」と。そして 3 年後の 20 年 3 月 23 日に同紙は同様の質問を佐藤町長にしています。「(記者) 今はどう考えていますか。(町長) 時間がかかります。来年秋には伝承施設までがそろい、町の最終形になります。その時が転機だと思っています」と述べました。

さんさん商店街が本設移転したのは 17 年 3 月。佐藤町長はさんさん商店街が核施設として中心部商店街形成の起爆剤として役割を果たすことを期待していたことがわかりますが、そのとおりにはならなかったのが現在の姿で、まさに「転機」を迎えています。南三陸さんさん商店街の地元テナントの皆さんが歯を食いしばってコロナ禍のなかで店を守っています。空地の広がる志津川中心部まちづくりを 10 年前に時間をもどしてやり直すことができない以上、今ある現実を前提にして、これからどう街づくりをしていくのか、本当の意味での復興計画の議論の積み上げが必要になっています。

身の丈にあった街づくりを

南三陸町のさんさん商店街とハマーレ歌津がオープンしたのは 2017 年 3・4 月でした。それにより南三陸町の観光客入込数は大きく増加しました。

図 5　南三陸町観光客入込数推移



出典：「東日本大震災からの復興状況（令和 3 年 9 月現在）南三陸町

2015 年 12 月に女川町のシーパルピア女川商店街が開業し、翌年 16 年の女川町観光客入込数は前年比 9%伸張しましたが、南三陸町の両商店街開業に伴い 17 年は 77%も前年入込数を伸張させ、両商店街開業は大きな効果を発揮しました。しかし、18 年はほぼ前年と同じ（1 %伸張）、19 年は客数が減少し、前年の 84%まででしか訪れませんでした。

つまり、さんさん商店街・ハマーレ歌津開業効果は確かに大きいものだったのですが、南三陸町観光客入込動態は、19 年から客数減少トレンドに入っていた、そのマイナストレンドの延長でコロナ禍の極端な客数減少をむかえたということです。現在の客数減少トレンドはコロナ禍の前年からだったのです。

商店街の客数減少は売上高減少に直結します。さんさん商店街は 2017 年の開業から 22 年 2 月までで約 270 万人の客数でした。一日あたり約 1500 人という計算になります。しかし、20 年 1 年間の客数は約 50 万人で一日あたり 1370 人。5 年平均より約 10 ポイント減少しました。ハマーレ歌津の場合は 18 年度の一日客数は 420 人、21 年度（～12 月）は 290 人となり、約 30 ポイントも減少しています（いずれも新聞報道から一日当たりに換算)。

なぜ観光客入込数や商店街の来店者数が減ったのか、「三陸沿岸道路全通」との関係も含め分析解明して、新たな戦略立案が求められます。それが不十分なままで終われば、単なる商略レベルの対策に終始し、それでは一過性の効果は発揮できるかもしれませんが、持続的な効果を発揮することにはつながりません。

現在、志津川地区の整備のため全体事業 17.7 億円も投入して「志津川交流拠点地区都市再生整備計画事業」が行われています。2020 年度から実施されている事業です。この事業がうまくいけば土地区画整理地域の空地は減少しているはずですが、そうはなっていないのはいままで見てきたとおりです。

図 6　10 月に開業する伝承施設

出典：「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況～」南三陸町

今年 10 月にはさんさん商店街に隣接して伝承施設が総工費約 13 億円で建設され、エリア全体が「道の駅」になります。しかし、追悼を中心とする祈念公園や伝承館と観光客に地元の海産物を味わってもらおうという商店街では集客のコンセプトが異なる」と連携効果に疑問の声もあると報道されています（22/2/10 日経)。

本当に現在執行されているこれら事業が町の現状とこれからの身の丈にあったものなのか、町の持続可能性を確信できるものなのか。人口が減少しているなかで、必要に応じ、復興施策の縮減も検討していかなければ、志津川中心部の整備地区は「負の遺産」になりかねません。どう「持続可能な資産」にしていけるか、検証が不可欠です。

仙台市

未だ住宅未修繕 8 千棟以上
罹災判定半壊が 75％占める

仙台市は 2014 年度以降の「半壊以上の被害を受けた家屋の修繕状況調査」結果を公表しました（表 1）。

表 1　半壊以上の被害を受けた家屋の修繕状況（単位：棟）

		2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
修繕・解体済み		38,461	6,610	4,978	2,083	1,376	1,010	371
一部修繕済み								440
未修繕		25,215	18,605	13,627	11,544	10,168	9,158	8,347
	全壊	2,077	1,402	977	824	723	645	601
	大規模半壊	3,461	2,541	1,899	1,603	1,394	1,238	1,140
	半壊	19,677	14,662	10751	9117	8,051	7,275	6,606
合計		63,676	25,215	18,605	13,627	11,544	10,168	9,158

出典：仙台市財政局税務部資産税企画課　2022/2/28

土地・家屋の所有者には固定資産税が課税されています。総務大臣が決めた「固定資産評価基準」に基づき、3 年に一度の基準年度に土地・家屋の評価を見直されています（評価替え）。震災後の 2012 年度の評価替えの際、罹災証明で全壊であれば 60%、大規模半壊で 45%、半壊で 25%の減額割合で固定資産税額の減額措置がとられました。

仙台市では毎年これら減額されている家屋の修繕状況を把握するため調査を行ってきました。表 1 で 2014 年度以降の推移をみると、修繕・解体済みの家屋が毎年減少していることがわかるのですが、一方で未修繕の家屋も減少してはいるものの、21 年 3 月末時点で 8,347 棟の家屋が未修繕のままです。震災から 10 年経っても未修繕の家屋がこれだけあることは驚きです。未修繕家屋は大規模半壊・半壊の罹災判定を受けた家屋が大半で、まだ住宅を直しきれないまま暮らしています。

罹災判定が半壊の場合、災害救助法の「住宅の応急修理」のみです。発災当時は 52 万円が上限でした（現在は 59 万 5 千円)。全国知事会の調べでは、「半壊の場合約 10 百万円の損害発生している状況にある」(2018 年被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告）と分析しています。この金額からみれば、この応急修理の利用だけでは金額が足らないため、必要な修理が全部できずに、退職や病気等の生活環境の変化にともなって修理代が捻出できないでいる状態にあることが伺えます。しかし、これらの世帯がおかれている状況がまったく把握されず、必要な対策も打てないでいます。

仙台市は「災害ケースマネジメント」を震災時に実施し、その後全国の市町村に取組が広がっています。「一人ひとりのおかれた状況を丁寧に調査し、必要な対策を個々のおかれた状況に合わせて実行する」のが災害ケースマネジメント。これだけの未修繕家屋が残っていることからも仙台市は改めて災害ケースマネジメントを導入して、急いで状況把握を行い、対策をうつべきです。